

2013 年 3 月  
第 1 期 (总第 55 期)

海峡法学  
Cross-strait Legal Science

Mar. 2013  
No.1 (Sum No.55)

# 小额诉讼：从理念到规则

齐树洁

**摘 要：**小额诉讼程序所追求的是一种不需要法律技巧的简易和效率，符合司法公正与效率的目标，有利于当事人“接近正义”，获得司法救济。我国新《民事诉讼法》规定了小额诉讼制度，为彰显该制度简速、便民的功能，应当通过司法解释制定专门适用于小额诉讼的程序规则。

**关键词：**民事诉讼法；小额诉讼；司法改革；接近正义

中图分类号：D925.18

文献标识码：A

文章编号：1674-8557 (2013) 01-0007-05

在许多国家和地区的第一审民事诉讼程序中，除了普通程序和简易程序外，还设有一种小额程序。所谓小额程序 (small claims procedure)，是指基层法院的小额法庭或专门的小额法院审理数额较小的案件所适用的程序。我国 1991 年颁布的《民事诉讼法》未规定小额程序，但在近年的审判实践中，某些法院的简易程序改革措施已经呈现出小额诉讼的特点。<sup>[1] [2]</sup>《人民法院第二个五年改革纲要 (2004-2008)》提出，要探索建立小额诉讼制度，提高诉讼效率。几年前已有学者就我国建立小额程序的可行性及其利弊进行了实证的探讨。<sup>[3] [4] [5]</sup>然而，小额诉讼要求更为灵活的审判方式和一审终审的审判制度，这与我国《民事诉讼法》的规定不相吻合。因此，建立系统的小额诉讼程序必须以《民事诉讼法》的修改为条件。2011 年 3 月以来，为配合《民事诉讼法》的修改，最高人民法院在 90 个基层法院部署、开展小额速裁试点工作并取得了有益的经验。2012 年 8 月 31 日，全国人大常委会审议通过《民事诉讼法修正案》，明确规定了小额诉讼制度。

## 一、小额程序之特点

在现实生活中，除了一般的简单民事案件以外，还存在着大量争议标的额较小的民事纠纷，小额程序就是专门为解决这类纠纷而设立的。它比简易程序更为简便、快捷、灵活，能够更迅速地审结案件，节约当事人和法院的诉讼成本。另外，小额程序还有利于实现司法的大众化，使小额纠纷的当事人能够“接近正义”(access to justice)，获得法律救济。近年来，在巨大的案件压力下，传统的诉讼机制已经显得力不从心。因此，许多国家和地区设立了小额程序，以方便当事人进行诉讼，提高审判效率，节省司法资源。

日本著名法学家小岛武司对美国的小额法院作过深入的专门研究，他认为，所谓小额法院 (small claims court) 实际上具有两重含义，事实意义上的小额法院作为一种简易法院或一审法院，在世界各国以不同形式始终存在着，属于程序构造多元化的范畴；另一种则是“理想型小额法院”，这是世界各

【收稿日期】2013-01-09

【作者简介】齐树洁 (1954-)，男，河北武安人，厦门大学法学院教授，博士生导师。

国在当代司法改革中追求的一种新理念基础上的小额程序，它本身是正在发展的、处于“未完成”状态的事物。然而，在现实存在或正在建立的小额程序中，一般很难将这两重含义的小额程序截然区分开来，小岛武司教授认为理想型的小额法院“少而又少”。<sup>[6]</sup>而在我国民事诉讼理论和实践中，对这两种意义上的小额法院或小额程序通常未作严格区分，往往将小额程序等同于简易程序或简易程序的再简化，并将这种简易化作为提高诉讼效率的根本途径之一。

实际上，小额程序可分为广义与狭义两种，前者与一般简易程序并无严格区别。在习惯上以诉讼标的额作为划分地方法院和上级法院管辖权标准的大陆法系国家，二者仅仅是诉讼标的额和简易程度有所不同而已。在这个意义上，各国和地区的地方法院或简易法院，如法国的小审法院、德国的初级法院及其简易程序都属于小额诉讼程序的范畴。20 世纪后半叶以来，世界各国为适应社会的发展变化，有效解决司法的压力和运作中的问题，积极进行司法改革，将诉讼程序的简易、便利、快速、低廉作为司法制度改革的基本目标之一，因此，简易程序开始普遍受到重视，并对其进行了一系列的创新。当代小额程序（即狭义的小额程序）此时作为一种新型程序应运而生，其建立的目的在于不仅是基于对民事案件进行分流处理，减轻法院的负担，同时也在于实现司法的大众化

各国和地区关于小额诉讼的规定有着以下共同的特点：

1. 以低成本和高效率为价值取向。小额程序以追求效率为根本原则，是在平衡诉讼的两大基本价值，即公平和效益之后，选择效率和效益优先的结果。

2. 一般都设有专门的小额法庭。例如美国的小额法庭、日本的简易裁判所、我国香港的小额钱债审裁处、我国澳门的小额钱债法庭等。

3. 对讼争金额都做了明确的规定。大多数国家和地区对小额诉讼的讼争金额都做出了明确的规定。例如，美国多数州的规定为 5000 美元以下、英国规定为 5000 英镑以下、德国规定为 5000 欧元以下、法国规定为 4000 欧元以下、日本规定为 60 万日元以下、韩国规定为 2000 万韩元以下、我国台湾地区规定为 10 万元新台币以下、香港规定为 5 万元港币以下，澳门规定为 5 万元澳门币以下。

4. 程序简便，易于操作。小额诉讼请求程序所追求的是不需要法律技巧的简易和效率。在美国的小额诉讼中，程序的简便表现在诉讼过程的每一个环节：起诉和答辩可以采用法院印制好的表格，也可以口头进行；当事人不必聘请律师；可以在休息日及晚间开庭；不进行证据开示；不设陪审团；调解与审判一体化；判决只是宣布结果，不必说明理由。这些特点使得即便没有法律常识的民众也能利用该机制解决纠纷。此外，很多国家和地区还通过限制当事人的反诉权、上诉权等来达到及时解决纠纷、提高诉讼效率的目的。

5. 注重调解。小额诉讼一般采取调解与审判一体化，在审理过程中可通过谈话的方式，让原被告直接对话；法官也不使用晦涩难懂的“法言法语”，而是循循善诱、积极规劝，以促成当事人的和解；在听取了双方当事人的主张之后，往往会在他们争执不下时，直接提出和解建议，鼓励当事人以协商方式解决争议。还有一些小额法院则专门设置独立的调解程序，实行调解前置。

6. 法官享有较大的职权。程序的简易化程度总是与法官的职权行使程度成正比的。为了提高效率，法官必定要运用职权使程序相对灵活，以加快诉讼的进程。因此，小额程序与普通程序和简易程序相比，法官往往更为主动地介入诉讼，而当事人双方的对抗则受到一定的限制，例如，鼓励当事人本人进行诉讼甚至禁止律师代理小额诉讼案件，不适用严格的证据规定，限制交叉询问，法官积极促进当事人和解等等，以缩短诉讼周期。我国台湾地区“民事诉讼法”第 436 条之十四规定，“调查证据所需时间、费用与当事人之请求显不相当者”，“法院得不调查证据，而审酌一切情况，认定事实，为公平之裁判。”

从形式和性质上看,小额程序仍属于一种民事诉讼程序,原则上由职业法官主持审判,因而与各种非诉讼程序(ADR)存在明确的区别。小额程序是法院诉讼活动的组成部分,其目的在于为民众提供一种低成本的简便的司法救济。然而,近年来在实际运作中,有些小额程序逐渐开始与非诉讼程序接近和融合,二者的区别已经趋于模糊,从而加大了小额程序与普通程序的背离。

## 二、小额程序之法理

小额诉讼之程序法理是运作小额诉讼程序时必须依据的基础法理,是有关整个小额程序的理论问题。自1999年最高人民法院颁发《人民法院五年改革纲要》以来,我国简易程序(含小额程序)的改革突飞猛进,但与此同时,实务中对于简易程序、小额程序之法理的认识还相对比较薄弱,不外乎提高效率、便利诉讼等泛泛之论。对程序法理认识上的局限性,在一定程度上制约了小额程序的构建。从有关讨论来看,目前学界对于小额程序的设立仍有一些不同的见解。为此,有必要重新认识小额程序的法理。<sup>[7][8]</sup>

在法治社会,接受司法裁判权是人民享有的一项由宪法保障的明示或默示的基本权,这种权利的宪法化是当事人基本程序保障权的内容之一。接受司法裁判权的内容既包括人民请求实体争议的裁判权,也包括确保实体正义得以实现而请求程序正义的裁判权。这就应赋予普天下之人民,不论贫富都有平等接近、使用法院,以请求司法救济的机会。在现代社会,当事人实效性接近司法救济的障碍主要有律师费用、法院的成本和其他经济负担、小额请求(诉讼的必要费用与诉讼金额的比例不均衡)、诉讼迟延、缺乏法律援助以及当事人的无知等。现代司法裁判制度的基本特征之一就在于司法制度能够有效地为所有人接近,而不仅仅是在理论上对于所有人可以接近。在民事诉讼领域,这种宪法性权利的实现需要具体诉讼制度的支持。简速而经济的小额诉讼程序有助于克服这些障碍,从而最大限度地消除上述障碍而解决民众实效性接近正义的问题。

20世纪90年代以来,各国民事司法理念呈现出“从当事人控制诉讼到法官控制诉讼”的变化。扩大法官裁量权限以抑制滥用或误用诉讼制度也是一种非讼化的现象。通常而言,非讼化现象包含两种情形:一是程序法上的非讼化。简易、职权主义等程序法理即非讼法理。为使审理集中化,达成促进诉讼的目的,应以一次期日辩论终结简易程序案件,允许法院以简便的方法通知证人、鉴定人,在一定情况下允许当事人以书状为陈述。这些在程序法上扩大了法官裁量权的措施,即属于非讼化现象。二是实体法上的非讼化。承认法官有权裁量权利义务存在与否及权利义务范围的大小。许多国家的小额程序均承认法官在一定范围内可不必调查证据或不适用证据规则,可以直接根据衡平法理作出裁判,这就是实体法上的非讼化的体现。

当事人价值追求的多元化、纠纷类型的多样性、司法资源的有限性等因素决定了民事诉讼程序的多元性。“程序相称”是构建多元化的民事诉讼程序的基本原理。据此,程序的设计应当与案件的性质、争议的金额、争议事项的复杂程度等因素相适应,由此使案件得到妥当的处理。

费用相当性原理要求民事纠纷解决程序的设置应与案件的类型相适应,承认案件类型审理的必要性,并肯定程序法理交错适用的可能性。由于民事案件的类型多种多样,且有互不相同的个性、特征,需要分别适用内容不尽相同的程序法理。通过这些法理的交错适用,可以满足各类型案件对程序保障的多样化需求。不同类型的案件应适用不同的程序。对于数额相对不大,案情并不复杂的案件,没有必要适用非常复杂的程序来解决,而应代之以简便、节约的程序,避免资源的浪费,从而使国民在一定的资源条件下获得更多的服务。同时,还应根据案件的难易程度、适用程序的复杂程度以及结案方式的不同向当事人收取不同的诉讼费用,以鼓励当事人选择更简便、灵活同时成本也更高的程序来解决纠纷。

根据传统的程序法理二元分离适用理论,对于诉讼事件仅能适用诉讼法理按照诉讼程序进行审理,对于非讼事件仅能适用非讼法理按照非讼程序进行审理。因此,对于私权争议事项,法院在审理时应当遵循辩论主义、直接言词原则、公开原则,并给予当事人充分的程序保障。对于非讼事件,法院在审理时原则上不奉行辩论主义而采取职权主义。小额争讼案件属于私权争议的诉讼,本应适用诉讼法理,然而,为了达到简易、灵活、迅速处理的目的,法院对小额争讼案件的审理应当部分地适用非讼法理,例如,强化法官的职权、实行不公开审理甚至可以书面审理等等。

简速而经济的诉讼程序并不等于草率了事,同样要有相应的程序保障。所谓的程序保障包括两方面的内容,一是追求达成慎重、正确裁判的程序保障,二是追求达成简速、经济的裁判的程序保障。为赋予上述意义之程序保障,立法者或法院应对当事人提供简易化的程序内容之审理方式。其主要目的系为使当事人有机会经由简速而有效率的审理,在程序进行过程中,避免付出不必要或不合算的努力、时间及费用等程序上的不利益(即追求程序利益)。小额程序“通过简易化的努力使一般国民普遍能够得到具体的有程序保障的司法服务”。<sup>[9]275</sup>

### 三、小额程序之规则

2012年修改后的《民事诉讼法》第162条规定:“基层人民法院和它派出的法庭审理符合本法第一百五十七条第一款规定的简单的民事案件,标的额为各省、自治区、直辖市上年度就业人员年平均工资百分之三十以下的,实行一审终审。”从条文结构上看,立法者将小额程序规定在简易程序中,予以特别规定,并未将小额程序视为一种独立于简易程序的诉讼程序。我们认为,为彰显小额程序简便快捷解决纠纷的价值和功能,有必要在总结2011年以来各地试点经验的基础上,根据小额程序的特殊原理,借鉴外国立法例,通过司法解释制定专门适用于小额程序的诉讼规则。为此,提出如下建议:

1. 明确界定适用小额程序审理的案件种类。可考虑继续适用最高人民法院的有关规定,将适用小额程序的案件类型限定为权利义务关系明确的借贷、买卖、租赁和借用纠纷;身份关系清楚,仅在给付的数额、时间上存在争议的抚养费、赡养费、扶养费纠纷;权利义务关系明确的拖欠水、电、天然气费及物业管理费纠纷;责任明确、损失金额确定的道路交通事故损害赔偿和其他人身损害赔偿纠纷案件。

2. 明确规定小额纠纷的金额。根据国家统计局的有关数据,2011年全国城镇单位就业人员平均工资标准为41799元。据此推算,全国大多数省市小额诉讼案件的标的额约为12000元。<sup>[10]</sup>今后该数额将随着各地职工年平均工资的波动作出相应调整。为此,可考虑由最高人民法院每年公布各省审理小额诉讼的标的额,或者授权各高级人民法院公布适用于本辖区的小额诉讼标的额。对于超过小额纠纷标的额案件,应当允许当事人合意适用小额程序。

3. 坚持小额程序的强制适用。为此,应对当事人的程序选择权予以一定限制:对于一定金额以下的金钱债务纠纷除了法官认为适用小额程序不适当者外,不得由当事人任意排除适用。

4. 对小额案件收取低廉的诉讼费用。为鼓励当事人利用小额诉讼机制解决纠纷,国家应当给予必要的财政支持。

5. 强化法官在小额诉讼中的作用,赋予法官较大的自由裁量权,允许法官积极主动地介入纠纷的解决,采取自由灵活的方式认定事实,提出解决纠纷的方案。

6. 提倡当事人亲自参加审理活动。根据南京市玄武区人民法院(试点法院之一)的报告,2011年5月至2012年3月,共受理小额案件343件。其中3件超过1个月的审理期限,转入其他程序处理。这3件案件都是有律师参与的。<sup>[11]</sup>为此,可考虑在条件成熟时,征得全国律师协会或地方律师协会的支持,在一定条件下限制律师参与小额诉讼。

7. 注重调解与判决相结合,强调调解优先。根据各地试点法院的报告,约有70%的小额案件以调解方式结案。在小额诉讼中注重调解,鼓励当事人和解,不但符合小额程序的宗旨,而且有助于实现司法公正的目标。

8. 提供适当的救济途径。上诉的程序较为复杂,而且上诉的法院一般距离当事人较远,采取上诉方式来补救不正确的判决可能增大成本,违背小额程序的低成本目标和费用相当性原理。由于小额纠纷的标的较小,案情也不复杂,采取非上诉的其他方式也可以达到补正的目的。在坚持一审终审的前提下,可考虑允许当事人以某些特定的事由向原审法院申请复议一次。<sup>[12] [13]75</sup>

在充分肯定小额程序的价值的同时,还应当认识到,小额程序的构建作为我国司法改革的一个环节,带有一定程度的“以解决问题为导向”的色彩。该制度在法律上的确立仅仅是第一步,能否实现其积极意义,还有待于未来司法实践的检验。为此,必须根据系统论方法辅以必要的配套措施才可实现其立法目的。这些措施包括小额程序法制的宣传,司法诚信原则的提倡,法官素质的提高以及整个司法改革的全面推进等等。

注释:

例如,海口市新华区人民法院设立的小额债务巡回法庭,深圳市福田区人民法院设立的小额钱债法庭,北京市朝阳区人民法院设立的简易法庭,青岛市市南区人民法院设立的小额简易案件审判庭,等等。

在2011年10月19日举办的第3期金杜-明德法治沙龙实录(聚焦小额诉讼程序)上,学者们发表了各种意见。例如,范愉教授认为,“小额诉讼程序是当代世界各国民事诉讼的发展趋势吗?我的看法是,这可能是一个过时的制度设计。”傅郁林教授认为,“单独规定一个小额诉讼程序,不仅不能解决问题,而且很可能会形成一种价值取向上的误导。”  
<http://www.civilprocedurelaw.cn>, 下载日期:2012年10月18日。

例如,英国《民事诉讼规则》第27.8条规定:小额程序不适用严格的证据规则(the strict rules of evidence do not apply);法院可限制交叉询问(the court may limit cross-examination)。

学者廖中洪教授认为,对于我国小额诉讼救济制度的适用,应当以程序违法与适用法律错误为必要条件,采用合议制的审判组织形式,将救济的管辖限定在原审法院以内。

立法机关对此问题的意见如下:一审终审加异议的方式,是由同一级法院对生效的裁判再次审查,其救济功能较弱,不利于保护当事人正当利益。要保证小额诉讼的审判公正,应当与现有的审判监督程序挂钩。小额诉讼实行一审终审,当事人不服一审判决、裁定的,可以依照民事诉讼法的规定申请再审。

参考文献:

- [1] 严炎. 当代小额诉讼程序探析[J]. 政治与法律, 2003(2).
- [2] 汤景桢. 论我国小额诉讼程序的构建[J]. 政治与法律, 2003(2).
- [3] 潘剑锋, 齐华英. 试论小额诉讼制度[J]. 法学论坛, 2001(1).
- [4] 范愉. 小额诉讼程序研究[J]. 中国社会科学, 2001(3).
- [5] 许建苏. 小额诉讼程序的比较与构建[J]. 河北法学, 2004(7).
- [6] [日]小島武司. 林劍鋒, 译. 小额执行改革的建议——来自对纽约州改革草案的思考[A]//陈刚. 比较民事诉讼法(第1卷)[C]. 重庆: 西南政法大学出版社, 1999.
- [7] 邱联恭. 司法之现代化与程序法[M]. 台北: 三民书局, 1999.
- [8] 史锡恩, 等. 简易程序之研究[A]//民事诉讼法之研讨(三)[C]. 台北: 三民书局, 1990.
- [9] [日]棚瀬孝雄. 纠纷的解决与审判制度[M]. 王亚新, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 1994.
- [10] 陈丽平. 我国公益诉讼制度将有法可依: 解读新修改的民事诉讼法[N]. 法制日报, 2012-9-1(3).
- [11] 江苏省南京市中级人民法院课题组. 小额速裁机制构建[A]//审判研究(2012年第1辑)[C]. 北京: 法律出版社, 2012.
- [12] 廖中洪. 小额诉讼救济机制比较研究——兼评新修改的<民事诉讼法>有关小额诉讼一审终审制的规定[J]. 现代法学, 2012(5).
- [13] 江必新. 新民事诉讼法导读[M]. 北京: 法律出版社, 2012.

(责任编辑: 苏 婷)